

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts concernant le harcèlement psychologique et sexuel ainsi que la souffrance au travail dans la fonction publique vaudoise et demandant de renforcer les protections des employé-e-s

La commission s'est réunie le vendredi 10 juin 2010 dans la Salle de conférences du Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS), Rue de la Paix 6, à Lausanne.

Elle était composée de Mmes et MM. les députés et députées Mireille Aubert, confirmée dans sa fonction de présidente-rapportrice, Sandrine Bavaud, Martine Fiora-Guttmann, Jacqueline Rostan, François Brélaz, Albert Chapalay (en remplacement de Gil Reichen), Jean-Luc Chollet, Jean-Michel Dolivo, postulant, Pierre-André Gaille, Félix Glutz, Philippe Grobéty, Olivier Mayor, Serge Melly, Stéphane Montangero et Pierre Zwahlen.

M. le conseiller d'Etat Pascal Broulis, président du Conseil d'Etat et chef du Département des finances et des relations extérieures, était accompagné de Mme Nicole Golay, directrice du Groupe Impact, et de M. Filip Grund, chef du Service du personnel de l'Etat de Vaud, chargés tous deux des notes de séance. Nous les remercions vivement pour leur travail.

Origine et contenu du postulat

Comme le précise le postulant Jean-Michel Dolivo, c'est une lettre ouverte adressée par SUD en décembre dernier aux membres du parlement vaudois qui a motivé son intervention politique. Pour rappel, il s'agissait d'une plainte déposée en 2005 par une employée de l'Etat auprès du Groupe Impact. Cette personne s'estimait harcelée sexuellement par son supérieur hiérarchique, depuis 2003. En 2007, le Groupe Impact concluait à l'existence d'un harcèlement sexuel, mais la cheffe du département concerné refusait les conclusions du rapport d'investigation. Aujourd'hui, en 2010, la procédure juridique est toujours en cours.

Considérant que tant le droit privé que le droit public, en particulier la loi sur le personnel, protègent la santé des travailleuses et des travailleurs, le postulat Dolivo comprend deux demandes.

Tout d'abord, **un rapport** dans lequel le Conseil d'Etat présenterait au Grand Conseil un bilan complet de la situation en matière de harcèlement à l'Etat de Vaud depuis 2003. Ce rapport indépendant comporterait des données ventilées par année, par département, par service, par sexe et par tranche d'âge, les données figurant dans le rapport de gestion 2009 ne répondant pas complètement à cette demande. Un tel rapport permettrait, en particulier, aux députées et députés de connaître le nombre de démarches informelles ainsi que le nombre d'investigations menées.

Ensuite, **le renforcement de la protection des personnes plaignantes et des témoins** (article 23 du

règlement du 9 décembre 2002 relatif à la gestion des conflits et à la lutte contre le harcèlement), la protection étant d'autant plus nécessaire lorsque ces personnes se trouvent dans une relation hiérarchique. Un renforcement est également important lorsque l'autorité d'engagement n'adhère pas aux conclusions du Groupe Impact. Le postulat donne quelques pistes de réflexion sur différentes mesures de protection possibles.

Position du Conseil d'Etat

Le chef du Département des finances et des relations extérieures déclare que le canton de Vaud est le plus progressiste de Suisse en matière de lutte contre le harcèlement au travail et qu'il est le premier à avoir mis en place un dispositif particulier (Groupe Impact). Il signale que le règlement actuel est en cours de modification et que projet de règlement modifié est prêt à être soumis au Conseil d'Etat. Il lui paraît plus opportun de compléter le rapport de gestion que de faire un rapport indépendant. Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à cette solution, car un rapport tel que demandé par le postulant occasionne une quantité importante de travail et le chef du gouvernement ne souhaite pas charger encore davantage l'administration, qui a besoin de sérénité pour travailler dans la durée. Il préfère donner, en toute transparence, les informations nécessaires à la commission et joindre aux notes de séance divers documents utiles.

Le Groupe Impact

Mme Nicole Golay, cheffe du Groupe Impact, en rappelle les missions qui sont, d'une part, la prévention et la gestion des conflits par la démarche informelle (médiation, coaching individuel ou d'équipe) et, d'autre part, le traitement des situations de harcèlement psychologique et sexuel par la démarche d'investigation. La démarche informelle est couverte par une stricte confidentialité. Toutes les indications chiffrées relatives au nombre de procédures informelles entreprises pourront être données (voir annexe 1). En revanche, Mme Golay n'est pas favorable à la ventilation des données par service et par département, comme demandé par le postulant, ces données pouvant être mal interprétées. En effet, doit-on penser d'un service qui ne s'adresserait jamais au groupe Impact qu'il est exempt de conflit ou de harcèlement ou, au contraire, qu'il est verrouillé au point que personne n'ose s'adresser à une instance externe ? Quant aux investigations, elles font suite à une demande écrite et ne portent que sur des situations de harcèlement sexuel ou psychologique. Mme Golay rappelle la procédure et, en particulier, le fait que l'autorité d'engagement doit se déterminer sur le rapport et indiquer si elle adhère ou non aux conclusions du rapport. Cela a toujours été le cas, à une seule exception, celle sur laquelle le syndicat SUD a fondé son courrier aux députées et députés. A ce sujet, l'article 26 du règlement modifié "Décision de l'autorité d'engagement" est complété ainsi : "En cas de non adhésion ou d'adhésion partielle aux conclusions du rapport, l'autorité d'engagement est tenue de motiver sa décision."

Au sujet de l'indépendance du Groupe Impact, Mme Golay est catégorique et affirme que c'est la condition *sine qua non* pour qu'une telle entité fonctionne et ne soit pas une structure alibi. Pas plus le Conseil d'Etat que n'importe quelle autre autorité n'est jamais intervenue dans un dossier. Elle garantit que, si tel était le cas, elle le ferait savoir et quitterait ce poste. M. Broulis souligne l'indépendance dont dispose effectivement le Groupe Impact. Celle-ci est illustrée par la possibilité d'auto saisine qui est laissée au groupe et qui signifie que celui-ci a la possibilité de déclencher lui-même une enquête s'il soupçonne un harcèlement sur la base d'indices convergents.

Mme Golay informe la commission que, lorsque le Groupe Impact est sollicité, un rendez-vous peut être fixé dans un délai maximal de 10 jours. Si une investigation doit démarrer, un calendrier est fait afin de grouper les entretiens et de réduire le plus possible la durée de la procédure. L'effectif est suffisant grâce à l'annualisation du temps de travail qui est mise en pratique et grâce au fait que les membres du groupe sont souples et acceptent de travailler plus pendant les périodes chargées et reprennent leurs heures excédentaires pendant les périodes moins lourdes.

En réponse à une question d'un député souhaitant une comparaison intercantonale, un document est annexé à ce rapport (voir annexe 2). Seul le canton de Genève a mis en place un dispositif très proche de celui du canton de Vaud. Les Genevois ont collaboré très étroitement avec le Groupe Impact pour rédiger leur base règlementaire et mettre en place leur système. La commune de Lausanne a également, depuis plus d'une année, son propre dispositif.

Des députés aussi municipaux pensent que les petites collectivités ne disposent pas forcément du savoir-faire nécessaire et que l'ouverture du Groupe Impact en direction des communes serait judicieuse.

Une autre forme de harcèlement est évoquée. La pression que subissent les enseignants, en particulier dans le cadre de la sélection des élèves.

Protection des plaignants et des témoins

Le Groupe Impact invite les personnes plaignantes et les témoins à lui signaler immédiatement tout agissement pouvant relever d'une rétorsion à leur encontre. Il prend ensuite les mesures adaptées, qui peuvent être, comme cela est déjà arrivé, un signalement de la situation au Conseil d'Etat. Toute autre mesure convenant à la personne plaignante ou au témoin menacés peut également être prise. C'est l'avantage de la formulation générale de l'article 23. Mme Golay peut affirmer que ces mesures se sont révélées efficaces. Dans le nouveau règlement, une seule modification a été faite à cet article 23 : la suppression de la mention "*de manière abusive*", l'abus étant une notion difficile à cerner.

1. "Les personnes plaignantes ainsi que les éventuels témoins ne doivent subir aucun préjudice du fait de leur démarche ou de leur déposition.
2. La protection n'est pas conférée à la personne qui agit dans l'intention de nuire."

Mme Golay déclare que c'est à elle que revient, en fin de compte, la responsabilité de garantir que les témoins et les personnes plaignantes ne subissent aucun acte de rétorsion du fait de leur démarche.

M. le conseiller d'Etat ajoute qu'une protection totale est illusoire. Quel que soit le texte de loi applicable, les difficultés que traversent les personnes qui doivent revenir dans un service qui a été sous le coup d'une enquête sont réelles. Il mentionne quelques investigations anciennes qui ont donné lieu à des rapports et dans lesquelles la protection des témoins et des personnes plaignantes s'est révélée particulièrement délicate. A travers ces affaires maintenant clôturées, il relève l'indépendance du groupe Impact et la valeur ajoutée à son travail. Il rappelle également la teneur de l'article 20, alinéa 2, qui prévoit que les parties peuvent se faire accompagner.

Modification du règlement

Le nouveau règlement modifiant celui du 9 décembre 2002 relatif à la gestion des conflits au travail et à la lutte contre le harcèlement a été accepté par le Conseil d'Etat le 30 juin 2010.

L'article 3 modifié propose une définition du harcèlement psychologique plus proche de celle du Tribunal Fédéral:

"Est constitutif de harcèlement psychologique (mobbing) tout enchaînement de propos ou d'agissements hostiles d'une ou de plusieurs personnes, qui tend à dénigrer, isoler ou exclure plusieurs personnes de manière répétée, fréquente et durable".

(Article 3 ancien : Est constitutif d'un harcèlement psychologique tout comportement abusif d'une ou de plusieurs personnes qui vise à agresser ou à dénigrer une ou plusieurs personnes de manière répétée, fréquente et durable).

L'article 5, alinéa 1, lettre a) modifié augmente la mission du groupe Impact :

"mener une politique de prévention, d'information *et de formations* sur le harcèlement et la gestion des conflits".

(Article 5, alinéa 1, lettre a) ancien : mener une politique d'information et de prévention du

harcèlement.)

L'article 7a, nouveau, prévoit la possibilité de mandats externes :

1. "Le Groupe Impact peut fournir contre rémunération des prestations entrant dans le cadre de ses missions.
2. Toute prestation fournie contre rémunération ne peut être effectuée qu'avec l'autorisation du chef de département auquel le Groupe Impact est rattaché".

L'article 8, alinéa 1, énonce le principe de la démarche informelle. Il est complété par un point 2.

"L'autorité d'engagement, le chef de service ou d'office ou le directeur peut également solliciter l'intervention du Groupe Impact".

L'article 11 modifié ne parle plus de *tenter* une médiation mais de la *mener*, et il rajoute :

"Il (le groupe Impact) peut également proposer d'autres démarches susceptibles d'améliorer la situation en cause".

L'article 19a, nouveau, permet au Groupe Impact de classer sans suite une affaire qui ne relève manifestement pas du harcèlement, au terme d'une instruction préliminaire:

1. "Le groupe Impact peut procéder à une instruction préliminaire. Il entend la personne plaignante, la personne mise en cause ainsi que les témoins qu'il juge utiles.
2. Si, sur la base de cette instruction, le groupe Impact conclut que les conditions du harcèlement ne sont manifestement pas réalisées, il informe le plaignant du classement de l'affaire sans suite, au plus tard trente jours après avoir été saisi".

Arguments en faveur du postulat

La commission est unanime sur la qualité du travail du Groupe Impact. Le postulant comprend et accepte que le relevé statistique demandé dans son postulat soit limité. Il considère toujours intéressant qu'une réflexion sur la protection renforcée des personnes plaignantes et des témoins soit ouverte au Grand Conseil car il est difficile de garantir cette protection dans une structure hiérarchisée. Il maintient la nécessité d'un rapport indépendant permettant au Conseil d'Etat de mener une réflexion et de faire des propositions d'amélioration.

Un rapport du Conseil d'Etat permettrait d'analyser l'importance de la problématique du harcèlement psychologique et sexuel ainsi que la souffrance au travail dans la fonction publique et d'évaluer si la situation s'améliore ou se détériore. De plus, ce rapport aurait une valeur d'exemplarité et serait utile pour des municipalités qui peuvent rencontrer des difficultés lorsqu'il s'agit de traiter des situations où le mobbing est allégué. D'autre part, un rapport du Conseil d'Etat mettrait en valeur le travail du Groupe Impact et serait plus visible qu'un rapport de commission. On pourrait l'imaginer comme un bilan d'activité du Groupe Impact après onze années d'activité.

Arguments pour le classement du postulat

Le postulat ne se base que sur un seul cas, qui n'en n'est pas moins regrettable, comme le souligne Mme Golay. Néanmoins, la Commission de gestion s'est déclarée satisfaite des informations fournies par le Groupe Impact. Des statistiques trop précises pourraient entraîner une mauvaise interprétation. Le fait que M. Dolivo "se fait l'avocat" de SUD est évoqué. La majorité de la commission estime que la discussion a permis de répondre aux questions évoquées par le postulant et souhaite le classement du postulat.

Un député ayant dû quitter la séance avant le vote, la prise en considération du postulat Dolivo est refusée par 9 voix contre 3 et 2 abstentions.

Annexe 1

GROUPE IMPACT. RELEVÉ D'ACTIVITÉS

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre total d'entretiens	350	261	278	359	304	295	302	463	464
Nouveaux cas	70	54	80	81	83	92	93	107	128
Médiations	16	7	19	25	23	32	32	35	33
Investigations terminées	5	6	8	3	9	7	9	8	9
Investigations en cours								5	4
Coachings								4	3
Interventions d'équipe								13	13
Présentation									8
Formations									
Mandats externes								5	7

Annexe 2

Dispositifs de gestion de conflit et de lutte contre le harcèlement au travail. Comparaison intercantonale.

Les informations obtenues à ce jour concernent 17 cantons et demi cantons ainsi que la Ville de Lausanne. Sont concernés tous les cantons romands ainsi que les plus grands cantons alémaniques.

I. Cantons et communes bénéficiant d'une structure spécifique de gestion de conflits : JU GE NE, BE et la Ville de Lausanne

JU GE NE, BE et la Ville de Lausanne ont constitué un groupe de confiance composé de personnes chargées de la gestion des conflits.

Seul Genève peut mener des investigations, les autres cantons et la Ville de Lausanne limitant leur action à la médiation. En cas de plainte pour harcèlement, les employé-e-s doivent faire valoir leurs droits par les canaux existants. A Lausanne, c'est le groupe de confiance (cellule Arc) qui adresse une demande d'ouverture d'enquête à la Municipalité, laquelle en confie la conduite à des personnes externes.

II. Cantons renvoyant les situations de conflit et de harcèlement à d'autres structures internes non spécifiques ou à des intervenants externes : VS, SO, FR, AG AI, AR, GL, GR, BL, BS, ZH, LU, SG

VS : Les situations sont adressées à la consultation sociale qui traite des problèmes personnels, familiaux, relationnels sur le lieu de travail, sociaux, de santé, financiers.

SO : Renvoi à divers organismes dont le service du personnel, puis la police et les hôpitaux

BS renvoie à une structure spécifique rattachée aux RH pour les questions de harcèlement psychologique.

BL : les plaintes pour harcèlement psychologique sont à adresser au bureau de l'égalité qui les réoriente vers des tiers.

GR : les plaintes sont orientées en premier lieu vers la hiérarchie, puis au service du personnel. Si cela

est nécessaire, une médiation externe est organisée. La formation continue interne aborde la gestion des conflits.

ZH : il existe une procédure formelle et informelle:

La procédure formelle : enquête administrative respectant la procédure administrative, le droit d'être entendu, débouchant sur l'établissement d'un rapport final avec catalogue de sanctions.

Procédure informelle : prévention par une formation des cadres sur la problématique du harcèlement psychologique et sexuel. Personnes ressource : personnes de confiance ad hoc, service du personnel et bureau de l'égalité. Ces personnes tentent de résoudre le problème, le cas échéant en attribuant un mandat externe.

LU : il existe une commission paritaire qui peut être saisie et qui est composée de personnes de l'administration qui ont un statut de personnes de confiance. Si nécessaire, une médiation externe est proposée.

Lausanne, le 12 juillet 2010

Bussigny, le 26 août 2010.

La rapportrice :
(Signé) *Mireille Aubert*